

Kai Eicker-Wolf
Achim Truger

Kurzstudie: Kommunalfinanzbericht 2013

Perspektiven
der Kommunalfinanzen
in Nordrhein-Westfalen:
Anforderungen
an die Bundes- und die
Landespolitik

Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW,
Landesfachbereich Gemeinden



Zu den Autoren

Dr. Kai Eicker-Wolf, Abteilung Wirtschafts- und Strukturpolitik beim DGB Bezirk Hessen-Thüringen.

Dr. Achim Truger, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin.

Impressum

Herausgeber:
ver.di NRW
Landesfachbereich Gemeinden
Michael Wiese
Karlstr. 123-127
40210 Düsseldorf

Layout, Satz: Manfred Horn

Diese Kurzstudie erscheint nur digital.

September 2013

The logo for ver.di, consisting of the text 'ver.di' in white lowercase letters on a red square background with a white border. The 'i' has a small black square dot.

ver.di

ver.di NRW
Landesfachbereich Gemeinden

Inhaltsverzeichnis

■ 1. Zur Aktualisierung der Ausgangslage	4
■ 2. Exkurs: Das Gutachten des FiFo Köln zur Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs	6
■ 3. Anforderungen an die Bundespolitik: Stärkung der Einnahmenseite als Königsweg	9
■ 3.1 Korrektur der steuerpolitischen Fehler der Vergangenheit erforderlich	9
■ 3.2 Das »Konzept Steuergerechtigkeit« von ver.di als Beispiel für ein umfassendes progressives Steuerreformkonzept auf Bundesebene	11
■ 3.3 Auswirkungen des »Konzepts Steuergerechtigkeit« von ver.di auf den NRW-Landeshaushalt und die Kommunen in NRW	13
■ 3.4 Stärkere Verwirklichung der Konnexität bei den Sozialausgaben	14
■ 4. Anforderungen an die Landespolitik: Handlungsräume der Schuldenbremse zum Wohle NRW nutzen	16
■ 4.1 Landespolitische Handlungsräume unter der Schuldenbremse nicht unterschätzen und aktiv nutzen	16
■ 4.2 Kommunen besser gegen Konjunkturschwankungen abschirmen	17
■ 4.3 Entschuldungsfonds auflegen	18
■ 4.4 Handlungsräume auch für höhere laufende Unterstützung ausloten	19
■ 5. Fazit	20
■ Literatur	21

Nachdem sich die Perspektiven von 2010 bis Anfang 2012 deutlich verbesserten, herrscht nun Stillstand bei den Problemen.

1. Zur Aktualisierung der Ausgangslage

Im Kommunalfinanzbericht 2012 konnten wir noch eine erhebliche Verbesserung sowohl der finanzpolitischen Ausgangslage als auch der Perspektiven der NRW-Kommunen gegenüber dem Sommer 2010 konstatieren. (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2012 und 2010) Der unerwartet kräftige Konjunkturaufschwung hatte den öffentlichen Haushalten und damit auch den NRW-Kommunen erhebliche Mehreinnahmen beschert, die zu einer deutlichen Verbesserung der Finanzlage geführt hatten. Zudem hatten sowohl die Bundes- als auch die Landespolitik spürbare Verbesserungen für die Kommunen in NRW bewirkt. Der Bund hatte sich im Rahmen des sogenannten Hartz-IV-Kompromisses Anfang 2011 bereit erklärt, seine Beteiligung an den Kosten für die Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsunfähigkeit schrittweise zu erhöhen und die Kosten ab 2014 voll zu übernehmen.

Das Land NRW hatte seit Beginn der rot-grünen Landesregierung von Hannelore Kraft mehrfach gezielt die Kommunen gestärkt. So war schon ab dem Jahr 2010 per Nachtragshaushalt die Grunderwerbsteuer wieder in die Steuerverbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs aufgenommen worden, was zu jährlichen Mehreinnahmen von etwa 130 Millionen Euro für die NRW-Kommunen geführt hatte. Gleichzeitig war die Beteiligung der Kommunen an der Konsolidierung des Landeshaushaltes in Höhe von 166,2 Mio. Euro pro Jahr (Befrachtung des KFA) abgeschafft worden. Insgesamt war das für die NRW-Kommunen ab 2010 mit jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von knapp 300 Mio. Euro verbunden. Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer brachte zusätzlich ein jährliches Plus von etwa 50 Mio. Euro. Das vor allem in NRW besonders ausgeprägte Problem der Überschuldung von Kommunen und des dramatischen Anstiegs von kommunalen Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) war durch den Stärkungspakt Stadtfinanzen angegangen worden, der besonders stark betroffenen Kommunen – allerdings unter harten Sparauflagen sowie unter Beteiligung der kommunalen Familie – eng begrenzte Konsolidierungshilfen gewährt.¹

Allerdings war die Lage der nordrhein-westfälischen Kommunen vor einem Jahr trotz der genannten Verbesserungen alles andere als zufriedenstellend. Sie war lediglich deutlich besser, als zuvor befürchtet werden musste. So war damals bereits zu erkennen, dass das Problem des dramatischen Anstiegs der kommunalen Liquiditätskredite trotz Stärkungspakt Stadtfinanzen und der mit ihm verordneten strikten Kürzungspolitik nicht gelöst werden würde: Im Kommunalfinanzbericht vom Frühjahr 2012 hatten wir den zusätzlichen Finanzbedarf für eine nachhaltige und für die Kommunen verkraftbare Lösung des Problems grob mit mindestens 2 Mrd. Euro jährlich veranschlagt. Seither sind jedoch – angesichts der überall angespannten Haushaltslage – weder von Landes- noch von Bundesseite nennenswerte weitere Maßnahmen zur Stärkung der Kommunen getroffen worden. Auch seitens der Konjunktur blieb den öffentlichen Haushalten eine weitere Unterstützung verwehrt: Seit Ende 2011 stagniert die deutsche Wirtschaft mehr oder weniger, ohne dass sich bislang ein schwungvoller Aufschwung abzeichnen würde. (vgl. Herzog-Stein et al. 2013) Dementsprechend gab es auch bei der Steuerschätzung zuletzt keine positiven Überraschungen mehr. (vgl. Rietzler et al. 2012 und 2013) Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass die Liquiditätskredite der Kommunen in NRW 2011 und 2012 trotz rigoroser Sparpolitik und einer im Sinkflug befindlichen Investitionsquote fast ungebremsst weiter gestiegen sind – allen Erfolgsmeldungen über verminderte Haushaltsdefizite, Teilnahmen am Stärkungspakt oder die drastisch gesunkene Anzahl von Kommunen im Nothaushaltsrecht zum Trotz.

¹ Zu diesem sehr umstrittenen Pakt siehe ausführlicher Abschnitt 4.2 des Kommunalfinanzberichtes 2012 (Eicker-Wolf/Truger 2012).

Wenn aus den genannten Gründen die Erwartungen bezüglich der den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel unverändert bleiben, dann führt jede Veränderung am Stärkungspakt oder im Kommunalen Finanzausgleich automatisch zu Gewinnern und Verlierern und entsprechenden Verteilungskonflikten. Dies ist auch nachvollziehbar: Da die Finanzausstattung der Kommunen und der Stärkungspakt in NRW insgesamt bei Weitem zu knapp bemessen sind, geht es aus Sicht der betroffenen Kommunen um jeden Euro. Mit diesem ernsthaften Problem sind Kommunen und Land bei jedem Versuch, neu eintretenden Herausforderungen zu begegnen, konfrontiert. Dies betraf zuletzt die Höhergewichtung des Soziallastenansatzes im Gewichtungsschema des KFA, es betraf die notwendig gewordene Neuberechnung der Konsolidierungshilfen im Rahmen des Stärkungspaktes, es betrifft die weitere Beteiligung der abundanten Kommunen an der Finanzierung der Solidaritätsumlage in der zweiten Stufe des Stärkungspaktes ab 2014 und es wird die Berücksichtigung der Zensusergebnisse bezüglich geänderter Einwohnerzahlen betreffen. Nicht zuletzt wird auch die gesamte durch das jüngst veröffentlichte FiFo-Gutachten zur Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen angestoßene grundlegende Reformdiskussion von diesem Problem überschattet sein.

Wenn das Problem der mangelnden Finanzausstattung der Kommunen und der Unterdimensionierung des Stärkungspaktes in Nordrhein-Westfalen gelöst werden soll, dann bedarf es dazu zwingend weiterer politischer Maßnahmen auf der Bundes- und der Landesebene. Die Politik kann nicht darauf bauen, dass ihr erneut – wie von 2006 bis 2008 und dann nochmals von 2009 bis 2011 – ein unerwarteter kräftiger Konjunkturaufschwung zur Seite stehen wird, der die Probleme zumindest für einige Zeit lindert oder übertüncht.

Gefragt ist dabei vor allem der Bund. Er muss dem Konnexitätsprinzip folgend seine Beteiligung an den Sozialausgaben der Kommunen erhöhen. Vor allem aber muss er durch eine entsprechende Steuerpolitik die strukturellen Einnahmelücken in den öffentlichen Haushalten schließen und so eine nachhaltige Lösung der Finanzierungsprobleme bei allen Gebietskörperschaften und damit auch den Gemeinden ermöglichen. Aber auch das Land muss im Rahmen seiner – deutlich begrenzteren – Möglichkeiten weitere Maßnahmen ergreifen. In diesem Zusammenhang kommt der Umsetzung der Schuldenbremse in NRW eine zentrale Bedeutung zu, denn von ihr wird es abhängen, welche Handlungsräume zur weiteren Unterstützung der Kommunen das Land in Zukunft haben wird.

Bevor wir die Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik ausführlicher darstellen, gehen wir im folgenden Abschnitt in einem Exkurs kurz auf das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln zur Weiterentwicklung des KFA in NRW im Auftrag des NRW-Ministeriums für Inneres und Kommunales (Goerl et al. 2013) ein, da es die Debatte über die zukünftige Gestaltung des KFA vermutlich stark prägen wird.

Entschlossenes politisches Handeln auf Bundes- und Landesebene ist erforderlich.

2. Exkurs: Das Gutachten des FiFo Köln zur Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich soll weiter entwickelt werden. Dazu legt das Finanzwissenschaftliche Institut der Universität zu Köln eine Studie vor. Das Ergebnis: Kreis die kreisangehörigen Gemeinden gewinnen 105 Millionen Euro, die Kreisfreien verlieren 105 Millionen Euro.

Im Sommer 2012 hatte das NRW-Ministerium für Inneres und Kommunales das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) mit einer grundlegenden Studie zur Weiterentwicklung des KFA in NRW beauftragt. Die Ergebnisse liegen seit März dieses Jahres vor. (Goerl et al. 2013) Im Gutachten wird eine ganze Reihe von Fragen im Zusammenhang mit den im KFA in NRW verwendeten Schlüsselzuweisungen untersucht. Konkrete Reformvorschläge werden hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen in NRW, untergliedert nach Größenklassen und dem Status als kreisfreie oder –angehörige Gemeinde, bewertet und simuliert. Dabei wird das bisherige System des KFA im Wesentlichen für adäquat gehalten; allerdings werden – bei allen immer wieder betonten Hinweisen auf die aus wissenschaftlicher Sicht bestehenden großen Zweifel und Interpretationsräume – hinsichtlich der angewandten Methodik und einiger Einzelelemente deutliche Änderungen empfohlen. Wir können im Rahmen dieser Studie nicht auf Einzelheiten des komplexen FiFo-Gutachtens eingehen. Stattdessen weisen wir lediglich auf zwei gravierende Probleme hin, die aus unserer Sicht gegen eine Umsetzung des vom FiFo empfohlenen Reformvorschlages sprechen.

Erstens würde die Umsetzung des FiFo-Reformvorschlages nach den Ergebnissen der Simulationsrechnungen (vgl. Goerl et al. 2013: 150 ff.) zu spürbaren Umverteilungseffekten zwischen den Kommunen führen. Gegenüber dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2013 (2. Modellrechnung) käme es zu einer Umverteilung von über 105 Mio. Euro (1,8% des betrachteten Zuweisungsvolumens insgesamt). Die kreisfreien Städte verlieren diese 105 Mio. Euro, was immerhin knapp 2,9% ihrer bisher empfangenen Zuweisungen ausmachen würde. Die kreisangehörigen Gemeinden gewinnen spiegelbildlich denselben Betrag, was bei ihnen sogar 5,1% der bisher empfangenen Zuweisungen ausmachen würde. Diese Wirkungen sind nicht homogen innerhalb der Gruppen, aber der Anteil der Verlierergemeinden bei den kreisfreien Städten wäre weit größer als der Anteil der Gewinnergemeinden und umgekehrt bei den kreisangehörigen Gemeinden. Angesichts der ohnehin viel zu knappen Finanzausstattung der NRW-Kommunen und der Unterdimensionierung des Stärkungspaktes könnte diese Umverteilung bei den Verlierergemeinden zu deutlichen Problemen führen, was auch dem Ziel des Stärkungspaktes zuwiderlaufen könnte.

Zweitens ist nicht nur die Tatsache der spürbaren Umverteilungswirkung als solche problematisch, sondern angesichts der Problemlage in NRW vor allem die vermutliche Richtung der Umverteilung. Im FiFo-Gutachten wird nämlich erstens ein deutlich geringerer Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz im Rahmen der Bedarfsermittlung als bisher ermittelt und zweitens eine deutliche Herabsetzung des fiktiven Gewerbe- und Grundsteuerhebesatzes im Rahmen der Finanzkraftermittlung empfohlen. Beide Maßnahmen dürften insbesondere zu Lasten von Problemkommunen gehen: Was den Soziallastenansatz angeht, so wurde dessen Gewichtung in den vergangenen Jahren gerade zur Entlastung von Problemkommunen mehrfach deutlich erhöht, so dass eine Absenkung nun entsprechend zu einer Belastung finanzschwacher Problemkommunen führen dürfte. Was die Senkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes angeht, so würde auch dieser zu einer Belastung finanzschwacher Kommunen mit tendenziell hohem Gewerbesteuerhebesatz zugunsten finanzstarker Kommunen mit tendenziell niedrigem Gewerbesteuerhebesatz führen. Bislang profitieren die finanzschwachen Kommunen von den im Bundesländervergleich hohen nordrhein-westfälischen

schen fiktiven Hebesätzen, weil finanzstarke Kommunen mit niedrigen Hebesätzen eine höhere Finanzkraft zugeschrieben bekommen, was bei Ihnen zu niedrigeren bzw. gar keinen Zuweisungen aus dem KFA führt und die finanzschwachen Kommunen entsprechend durch höhere Zuweisungen begünstigt.

Selbst wenn die durch den FiFo-Vorschlag implizierte Lastverschiebung absolut überzeugend begründet wäre, würde sie dennoch die bisherigen politischen Zielsetzungen einer Entlastung von Problemkommunen und damit insbesondere des Stärkungspaktes konterkarieren und insofern zumindest zusätzliche Kompensationsmechanismen erfordern. Es zeigt sich allerdings bei näherer Betrachtung, dass die Begründung des Reformvorschlages keineswegs überzeugend ist.

Die niedrigere Gewichtung des Soziallastenansatzes resultiert aus einer neuen technischen Bestimmung der zugrundeliegenden Parameter im verwendeten Regressionsansatz. Im Rahmen des FiFo-Gutachtens mussten aus Gründen der Kompatibilität mit der neu eingeführten doppelten Buchführung bei den Kommunen die verwendeten Daten komplett umgestellt und neu ermittelt werden. (Goerl et al 2013: 62ff.) Zudem wurden der Schätzung der Gewichtungsfaktoren zum ersten Mal nicht lediglich die Daten eines Jahres, sondern im Rahmen einer gepoolten Regression die (wenigen) verfügbaren Daten der Jahre 2007 bis 2009 zugrunde gelegt. Zwar sind die angeführten theoretischen Argumente bezüglich der Überlegenheit von gepoolten Daten grundsätzlich überzeugend. (Goerl et al. 2013: 54 ff.) Jedoch kann der Anspruch auf Überlegenheit angesichts der gravierenden Datenumstellung und der geringen zur Verfügung stehenden Datenmenge für lediglich drei Jahre im konkreten Fall sicher nicht erhoben werden. Erst wenn sich über einen längeren Zeitraum, bei größerer Sicherheit bezüglich der neuen Datenabgrenzung und bei weitgehender Invarianz gegenüber alternativen Schätzmethoden tatsächlich eine geringere Gewichtung des Soziallastenansatzes ergäbe, wäre die niedrige Gewichtung empirisch überzeugend begründet. Das zuvor angesprochene Problem der für die Problemkommunen unerwünschten Umverteilungswirkungen, die einen entsprechenden Bedarf an Kompensationsmaßnahmen nach sich zögen, bliebe hiervon zudem unberührt.

Mindestens ebenso schwierig ist es, die deutliche Herabsetzung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B im Rahmen der Bestimmung der Finanzkraftermittlung zu begründen. Im FiFo-Gutachten wird dies – u.a. in Anknüpfung an das ifo-Gutachten zur Reform des KFA in NRW (Büttner et al. 2008) – mit einer angeblich notwendigen Verbesserung der Position der nordrhein-westfälischen Kommunen im Steuerwettbewerb mit Kommunen aus anderen Bundesländern gerechtfertigt. Das hohe und mit leichter Verzögerung an den steigenden Durchschnitt der Hebesätze in NRW automatisch angepasste Niveau der fiktiven Hebesätze begünstige insgesamt sehr hohe durchschnittliche Hebesätze in NRW, die es aus Gründen des Steuerwettbewerbs zu senken gelte. Gegen diese Argumentation gibt es zahlreiche Einwände. Erstens stuft das FiFo selbst die genauen Mechanismen und die Bewertung des Steuerwettbewerbs als wissenschaftlich umstritten ein. (Goerl et al. 2013: 135ff.) Daher ist es eigentlich inkonsistent, sich dennoch so deutlich für eine wettbewerbsorientierte Reform auszusprechen. Zudem geht das FiFo trotz weitaus stärkerer Pointierung wissenschaftlich nicht objektiver Fragen noch deutlich über das ifo-Gutachten hinaus: Es empfiehlt die Absenkung der Nivellierungshebesätze unter den gewogenen Bundesdurchschnitt und danach eine längerfristige Konstanz, während im ifo-Gutachten lediglich eine Absenkung auf das Durchschnittsniveau bei regelmäßiger Anpassung an dieses Niveau im Zeitablauf gefordert wird. Zweitens erscheint die Entfaltung des Steuerwettbewerbs mit dem Ziel niedrigerer Hebesätze unter den NRW-Kommunen und mit den Kommunen in anderen Bundesländern in Zeiten der Haushaltskonsolidierung und der Kürzungspolitik als eine paradoxe Maßnahme. Selbst wenn man annimmt, dass Steuersenkun-

Eine Änderung der Berechnungsgrundlage der Schlüsselzuweisungen darf nicht zuungunsten der Kommunen im Stärkungspakt und der Kommunen mit hohen Sozialausgaben vorgenommen werden.

gen in den betroffenen Kommunen zu einer Erhöhung der steuerlichen Bemessungsgrundlage durch Zufluss von Investitionen oder steuerlichen Gewinnverlagerungen führen, ist es doch sehr fraglich, ob diese Erhöhungen realistischerweise so stark sein können, dass sie den Einnahmenverlust aufgrund niedrigerer Sätze auszugleichen vermögen. Und falls die Effekte tatsächlich so hoch veranschlagt würden, stellt sich die Frage, warum die Gewinne der NRW-Kommunen nicht mittelfristig durch entsprechende Gegenmaßnahmen der Landesregierungen/Kommunen in den anderen Bundesländern wieder zunichtegemacht werden sollten. Diese Gefahr eines Steuersenkungswettlaufs wird nicht thematisiert. Drittens würde die Absenkung der Nivellierungshebesätze zu einer deutlichen Belastung der finanzschwachen Kommunen zugunsten der finanzstarken Kommunen führen: Gerade die Entlastung der finanzstarken Kommunen ist es ja, die diesen die Möglichkeit zu fiskalisch kostenlosen/günstigen Konditionen der Hebesätze geben soll, um so den Steuerwettbewerb in Gang zu setzen. Auf diese Weise würden sichere negative Verteilungseffekte, die klar die Bemühungen des Stärkungspaktes konterkarieren, in der vagen Hoffnung auf höchst unsichere und zweifelhafte mittel- oder langfristig kompensierende »Effizienzgewinne« in Kauf genommen. Schließlich würde viertens die Ausgleichswirkung des bestehenden KFA spürbar geschwächt (vgl. Büttner et al. 2008: 141 ff.), was zur Folge hätte, dass vorübergehende, aber auch dauerhafte Schwächungen der Finanzkraft einzelner Kommunen im Vergleich zur Gesamtheit sich noch deutlicher in geringeren Einnahmen und damit zunehmenden Finanzierungsproblemen niederschlagen würden. Somit würde der Trend zunehmender Disparitäten in der Finanzkraftentwicklung durch die Reform des KFA noch verstärkt.

Auf die Umsetzung des Reformvorschlages zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches sollte verzichtet werden.

Aus den genannten Gründen sollte eine Umsetzung des vom FiFo empfohlenen Reformvorschlages nicht erfolgen. Stattdessen sollten die Umverteilungswirkungen zwischen den Kommunen gerade im Hinblick auf die Ziele des Stärkungspaktes analysiert und die Zielkonflikte identifiziert und quantifiziert werden. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn eine Reform des KFA implementiert würde, die unmittelbar den Zielen des Stärkungspaktes als zentralem kommunalpolitischem Anliegen der Landesregierung zuwiderliefe.

3. Anforderungen an die Bundespolitik: Stärkung der Einnahmenseite als Königsweg

3.1 Korrektur der steuerpolitischen Fehler der Vergangenheit erforderlich

Das Erstaunliche an der gesamten Debatte um die Situation der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen und anderswo ist, dass in der Regel ohne Bezug zur bundespolitischen Einnahmenpolitik und -geschichte eine ausgabenseitige Konsolidierung propagiert wird und dabei insbesondere die Folgen der Steuerpolitik der vergangenen Jahre vollkommen ausgeblendet werden. Es fehlt fast jegliche Auseinandersetzung mit der Frage, warum vielen Kommunen schon seit längerer Zeit die Konsolidierung ihres Haushalts misslingt. Genau eine solche Auseinandersetzung ist jedoch eine notwendige Voraussetzung, um einschätzen zu können, ob die im Rahmen des Stärkungspaktes verlangte Konsolidierung innerhalb weniger Jahre wirklich sachgerecht ist und ob sie eine realistische Perspektive darstellt.

Häufig wird die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand für die zunehmende Verschuldung des Staates verantwortlich gemacht und es wird behauptet, dieser habe lange Zeit »über seine Verhältnisse gelebt« – entsprechende Überlegungen liegen etwa der sogenannten Schuldenbremse zugrunde, die im Jahr 2009 im Grundgesetz verankert worden ist. Für die Kommunen kann von einer übermäßig expansiven Ausgabenpolitik jedoch nicht gesprochen werden. Im Gegenteil: Die kommunalen Ausgaben sind in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in NRW wie in Deutschland insgesamt seit Mitte der 1990er-Jahre rückläufig, d.h. die Kommunen haben ihre Ansprüche an die Wirtschaftsleistung trendmäßig reduziert. (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013a: 114ff.) Die Hauptursache für die hohen Defizite der öffentlichen Haushalte in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit liegt vor allem auf der Einnahmenseite; hier schlagen neben konjunkturbedingten Ausfällen vor allem die Steuersenkungen seit 2000 kräftig zu Buche. (vgl. ausführlich Rietzler et al. 2013: 10ff. und Eicker-Wolf/Truger 2013a: 111ff.)

Die gesamten Steuerausfälle der öffentlichen Hand durch das steuerpolitische Handeln lassen sich mit Hilfe der Finanztableaus der einzelnen Steuerrechtsänderungen, die in den Finanzberichten des BMF enthalten sind, seit 1998 quantifizieren. Sie sind in Abbildung 1 für die Jahre 2000-2013 insgesamt und nach der verantwortlichen Bundesregierung dargestellt.

Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013*

*Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der rot-grünen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen), der schwarz-roten (SPD und CDU/CSU) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierung. Die grüne Säule stellt den Saldo für das jeweilige Jahr dar.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

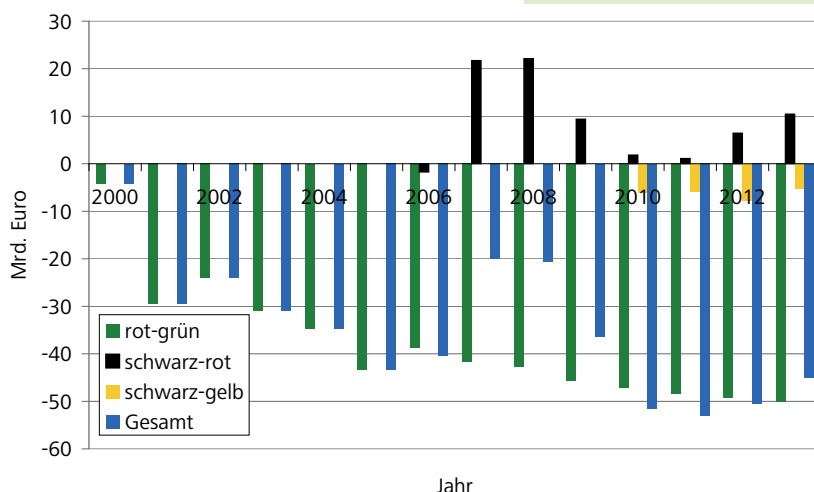
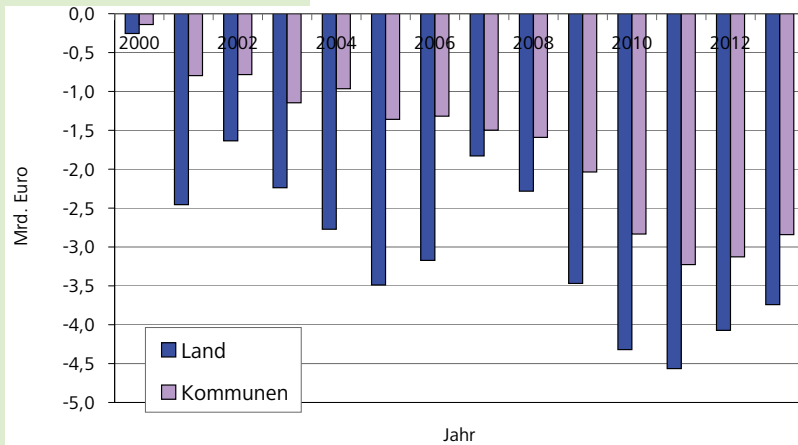


Abbildung 1

Abbildung 2

Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 in den Jahren 2000-2013 (mit Berücksichtigung des KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen von fast 3 Milliarden Euro zu verkraften.

Abbildung 2 zeigt, welche Steuerausfälle sich in Nordrhein-Westfalen für Land und Kommunen aus den in Abbildung 1 ausgewiesenen Steuerausfällen (inklusive KFA) ergeben. Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von fast 3 Milliarden Euro zu verkraften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren auch nach KFA noch höher aus als bei den Kommunen.

Die Reformen haben nicht nur den Staatshaushalt enorm belastet, sondern auch den ohnehin schon bestehenden Trend zu einer zunehmenden Schieflage der Einkommens- und Vermögensverteilung weiter verschärft. Zwar schlugen die Erhöhung des Kindergeldes und das Schließen einiger Steuerschlupflöcher positiv zu Buche. Durch die starke Absenkung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer, die steuerliche Bevorzugung des Faktors Kapital im Rahmen der Abgeltungssteuer, die Senkung der Erbschaftsteuer und die wiederholten kräftigen Entlastungen für die Unternehmen wurden insgesamt jedoch reiche Haushalte und Unternehmen überproportional entlastet. Die Erhöhung der Umsatzsteuer im Jahr 2007 traf dagegen gerade die Bezieher geringer und mittlerer Einkommen.

Die Befürworterinnen und Befürworter von ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen müssen sich zudem den Vorwurf gefallen lassen, dass sie sich einer ernsthaften Debatte um notwendige Ausgabenbedarfe entziehen. So besteht in den Aufgabenfeldern Bildung und öffentliche Investitionen eine starke Unterfinanzierung und für diese Politikfelder sind wesentlich die Bundesländer bzw. ihre Kommunen verantwortlich.² Wer hier substanzielle Verbesserungen erreichen will, muss eine dauerhafte Stärkung der öffentlichen Einnahmehbasis erreichen, gerade angesichts der geschilderten erheblichen steuerreformbedingten Ausfälle, die alle Gebietskörperschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben.

In den folgenden beiden Unterabschnitten stellen wir knapp das – zahlenmäßig aktualisierte – »Konzept Steuergerechtigkeit« des ver.di-Bundesvorstands als Beispiel für ein umfassendes progressives Steuerreformkonzept dar und zeigen, dass sich durch dessen Umsetzung im gegebenen föderalen Rahmen und innerhalb des KFA in Nordrhein-Westfalen ein sehr erhebliches Mehraufkommen sowohl für das Land als auch für seine Kommunen generieren ließe.

² Vgl. dazu generell Eicker-Wolf/Truger (2013a).

3.2 Das »Konzept Steuergerechtigkeit« von ver.di als Beispiel für ein umfassendes progressives Steuerreformkonzept auf Bundesebene

Das Konzept zielt auf eine wesentliche Stärkung der Staatseinnahmen durch sozial gerechte Steuererhöhungen ab und sieht Reformen auf zahlreichen steuerlichen Gebieten vor. (vgl. hierzu ausführlich ver.di-Bundesvorstand 2009) Die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke beinhalten von der Zielsetzung her grundsätzlich ähnliche Ansätze. Daher finden sich viele der von ver.di geforderten Maßnahmen – zum Teil in modifizierter Form – auch in diesen Wahlprogrammen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wesentlichen Elemente des »Konzepts Steuergerechtigkeit« und die dadurch für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) insgesamt zu erwartenden Mehreinnahmen. Dabei wird auf eine Aktualisierung der Aufkommensrechnung von Mai 2013 zurückgegriffen, die im Auftrag des ver.di-Bundesvorstandes erstellt wurde.

Im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer ist eine Reform des Einkommensteuertarifs vorgesehen, bei der untere und mittlere Einkommen entlastet und hohe und höchste Einkom-

Wesentliche Elemente und aktualisierte gesamtstaatliche Aufkommenswirkungen des ver.di-»Konzepts Steuergerechtigkeit« gegenüber dem geltenden Recht 2014 in Mrd. Euro

Sozial gerechte Steuererhöhungen stärken die Staatseinnahmen.

Tabelle 1

Gesamtüberblick	Milliarden Euro
Lohn- und Einkommensteuer	-0,3
Vermögensteuer	20,0
Erbschaftsteuer	6,0
Unternehmensteuer	
Erhöhung KSt/ Wiedereinführung Halbeinkünfteverfahren	16,4
Realistische Gewinnermittlung (KSt und GewSt)	9,3
Gemeindewirtschaftsteuer	8,1
Finanztransaktionsteuer	10,0
Steuervollzug	12,0
Insgesamt	81,6
Änderungen bei Lohn- und Einkommensteuer	Milliarden Euro
Tarifverlauf inkl. Reichensteuer 53%	-14,8
Reform der Entfernungspauschale	-1,3
Realistische Gewinnermittlung	6,6
Vollständige Erfassung und progressive Besteuerung von Kapitalerträgen	3,2
Reform Ehegattensplittung	6,0
Insgesamt	-0,3
Vermögensteuerkonzept im Auftrag einiger SPD-Länder	16,5

Quelle: ver.di-Bundesvorstand, Bach/Beznoska (2012a) und (2012b), eigene Berechnungen und Darstellung.

ver.di Konzept: Ein Steuersatz von 50% ab einem Jahreseinkommen von 60.000 Euro und eine Reichensteuer von 3% ab einem Jahreseinkommen von 125.000 Euro. Die Vermögensteuer wieder erheben, die Erbschaftsteuer reformieren und den Körperschaftsteuersatz um 10% erhöhen.

men belastet werden. Der Grundfreibetrag wird auf 9.100 Euro angehoben, danach steigt der Grenzsteuersatz vollständig linear-progressiv auf 50% bei einem Einkommen von 60.000 Euro. Ab 125.000 Euro greift dann eine zusätzliche Reichensteuer von 3%, so dass der Spitzensatz insgesamt bei 53% liegt. Da die Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich fiskalisch sehr teuer sind, geht die Tarifreform insgesamt mit beträchtlichen Mindereinnahmen von 14,8 Mrd. Euro einher. Hinzu kommen Mindereinnahmen von 1,3 Mrd. Euro durch die Umgestaltung der Entfernungspauschale in einen einkommensunabhängigen Zuschuss. Die Verluste werden annähernd aufkommensneutral (-0,3 Mrd. Euro) kompensiert durch die Abschaffung der Abgeltungsteuer, also die wieder vollständige und progressive Besteuerung von Kapitalerträgen, eine realistischere Gewinnermittlung im Bereich der Personenunternehmen und Einzelkaufleute sowie eine verfassungskonforme Reform des Ehegattensplittings, bei der zukünftig nur noch maximal ein zweiter Grundfreibetrag vom Einkommen des besser verdienenden Ehepartners abgezogen werden kann (Mindestrealsplitting).

Eine Wiedererhebung der Vermögensteuer ist das nächste zentrale Element des Reformkonzepts. Nicht zuletzt angesichts der enormen und zudem auch noch stark gestiegenen Ungleichverteilung des Vermögens wäre diese Maßnahme sinnvoll: Im Jahr 2007 belief sich das Nettovermögen der Personen über 16 Jahren nach Berechnungen von Frick et al. auf 6,6 Mrd. Euro, wobei die reichsten 10% der Bevölkerung hiervon 61% besessen haben.³ In den Berechnungen von Frick et al. fehlen dabei die größten Vermögen. Werden diese ebenfalls berücksichtigt, dann fällt die Vermögenskonzentration noch höher aus und die reichsten 10% verfügen über fast 67% des Nettovermögens. (vgl. Bach/Beznoska 2012a: 16 ff. und ver.di-Bundesvorstand 2012) Eine Vermögensteuer mit einem Freibetrag von 500.000 Euro und einem Steuersatz von lediglich 1 Prozent würde konservativ geschätzt der öffentlichen Hand insgesamt Einnahmen in Höhe von rund 20 Mrd. Euro bringen.

Ein interessanter, in der Aufkommenswirkung fast gleichwertiger Vorschlag ist von einer Arbeitsgruppe der SPD-Länder erarbeitet und vom DIW Berlin analysiert worden (vgl. Bach/Beznoska 2012a und 2012b): Eine Vermögensteuer mit einem persönlichen Freibetrag in Höhe von 2 Mio. Euro (bis auf 500.000 Euro abschmelzend), einem Freibetrag für juristische Personen in Höhe von 200.000 Euro und der Anwendung des Halbvermögensprinzips bei Kapitalgesellschaften würde ohne Ausweichreaktionen zu Mehreinnahmen von 16,5 Mrd. Euro führen. Die Berechnungen des DIW zeigen, dass von diesem SPD-Vermögensteuerkonzept nur 143.000 Personen betroffen wären (0,2% der erwachsenen Bevölkerung). Von den ca. 3 Mio. Unternehmen in Deutschland müssten nur 164.000 (ca. 5%) Vermögensteuer zahlen.

Im Bereich der Vermögensbesteuerung wird das Konzept ergänzt durch eine Reform und Stärkung der Erbschaftsteuer, bei der ein Mehraufkommen von 6 Mrd. Euro angestrebt wird. (vgl. ausführlicher ver.di-Bundesvorstand 2007) Bei der Unternehmensbesteuerung ist eine Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes um zehn Prozentpunkte auf 25% vorgesehen bei einer gleichzeitigen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch eine realistischere Gewinnermittlung. Das Aufkommenspotenzial ist mit knapp 17 Mrd. Euro beträchtlich.

Gerade aus Sicht der Kommunen von zentraler Bedeutung ist die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindefinanzsteuer, wie dies im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war (vgl. dazu Vesper 2004) und von den kommunalen Spitzenverbänden nach wie vor gefordert wird:⁴ Durch die Einbeziehung der gesamten Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit, einschließlich der Freiberufler, wird der Kreis der Steuerpflichtigen ausgeweitet und durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wird die Ergiebigkeit erhöht sowie die Schwankungsanfälligkeit reduziert. Die vorgeschla-

³ Frick/Grabka (2009) und Frick et al. (2010); siehe auch Bertelsmann Stiftung (2012).

⁴ Zur ebenfalls gescheiterten Reform der Gemeindefinanzierung durch die Regierung Merkel vgl. Simmler/ Walch (2011).

gene Verbreiterung soll dabei den Steuerbilanzgewinn unter Hinzurechnung aller Zinsen aus Dauerschulden sowie des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten umfassen. Zudem soll die Gewerbesteuer zukünftig auch bei Freiberuflern und Selbstständigen erhoben werden, da dieser Personenkreis die kommunale Infrastruktur genauso in Anspruch nimmt wie der aktuelle Kreis der Gewerbesteuerezahlenden. (vgl. Broer 2011) Als Argument für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage lässt sich anführen, dass dadurch etwa der Privilegierung des Fremdkapitaleinsatzes entgegengewirkt wird.⁵ Ganz generell gilt, dass die geringere Anfälligkeit der Gemeindewirtschaftsteuer für Konjunkturschwankungen das Investitionsverhalten der Gemeinden deutlich verstetigen und damit einen Beitrag zur makroökonomischen Stabilität leisten würde. Das zu erwartende Mehraufkommen würde sich auf etwa 8 Mrd. Euro belaufen; dabei ist die pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer der Personenunternehmer bereits berücksichtigt.

Ergänzt wird das »Konzept Steuergerechtigkeit« durch eine Finanztransaktionssteuer, die die schädliche Spekulation auf den Finanzmärkten eindämmen und dadurch für mehr Stabilität sorgen soll. Das Aufkommen ist mit 10 Mrd. Euro angesetzt. Schließlich soll der Steuervollzug durch Steuerprüfer und Steuerfahnder massiv gestärkt werden, was mit immerhin 12 Mrd. Euro Mehreinnahmen veranschlagt werden kann. Insgesamt ergibt sich ein Mehraufkommen von knapp 82 Mrd. Euro, das durch verteilungspolitisch gerechte Steuererhöhungen erzielt würde.

3.3 Auswirkungen des »Konzepts Steuergerechtigkeit« von ver.di auf den NRW-Landeshaushalt und die Kommunen in NRW⁶

Die Auswirkungen des im vorstehenden Unterabschnitt skizzierten umfassenden Reformkonzeptes auf die Finanzen des Landes NRW und der nordrhein-westfälischen Kommunen sind in Tabelle 2 dargestellt. Die zugrunde liegenden Berechnungen sind relativ komplex. Zunächst mussten die Länderanteile an den Steuermehreinnahmen der einzelnen Steuern auf die Länder und deren Gemeinden verteilt werden (nach der bisherigen Verteilung). Da die Bruttomehreinnahmen das bisherige Finanzkraftgefüge ändern, wurden die Effekte im Länderfinanzausgleich simuliert. Schließlich mussten die sich ergebenden Rückwirkungen und der kommunale Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Besonders positiv würde sich erwartungsgemäß die Gemeindewirtschaftsteuer auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen auswirken; sie könnten mit Mehreinnahmen von fast 3,6 Mrd. Euro jährlich rechnen. Ebenfalls stark ins Gewicht fallen die Mehreinnahmen bei der realistischen Gewinnermittlung (+1,08 Mrd.) und der Stärkung des Steuervollzugs (+0,61 Mrd.). Würde die Vermögensteuer in die Verbundmasse des KFA aufgenommen, würden die Kommunen in NRW nochmals um 0,98 Mrd. Euro entlastet. Ohne eine solche Änderung würden die Kommunen nach geltender Rechtslage durch die Vermögensteuer mit 0,19 Mrd. Euro belastet, da die Vermögensteuer die relative Finanzkraft des Landes NRW erhöhen und damit zu Mindereinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich führen würde, an denen die Kommunen über den KFA beteiligt wären. Daraus resultierte ein geringfügig negativer Effekt bei der Erbschaftsteuer. Der Effekt ließe sich leicht (über)kompensieren, wenn die Erbschaftsteuer auf irgendeine Art und Weise in die Verbundmasse des KFA aufgenommen würde. Ge-

⁵ Vgl. dazu die Ausführungen von Ronnecker (2011), der sich mit diesem Argument vor allem gegen die Reduzierung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch eine generelle Abschaffung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen wehrt.

⁶ Der vorliegende Abschnitt basiert auf den Berechnungen, die Dipl.-Volksw. Dipl.-Verwaltungsw. (FH) Birger Scholz im Juni/Juli für den ver.di-Bundesvorstand durchgeführt hat. Wir bedanken uns bei Birger Scholz für die gute Kooperation.

ver.di Konzept: Die Gewerbesteuer in eine Gemeindewirtschaftsteuer umwandeln. Eine Finanztransaktionssteuer einführen und den Steuervollzug verbessern.

Tabelle 2 Aufkommenswirkungen des ver.di-»Konzepts Steuergerechtigkeit« für das Land NRW und seine Kommunen gegenüber dem geltenden Recht 2014 in Mrd. Euro

	Land NRW		Kommunen	
	vor KFA	nach KFA	vor KFA	nach KFA
Einkommensteuer	-0,03	-0,02	0,05	0,04
Erbschaftsteuer	1,29	1,32	0,00	-0,03
Gemeindewirtschaftsteuer	-0,59	-0,33	3,82	3,56
Körperschaftsteuer	1,17	0,90	-0,06	0,21
Realistische Gewinnermittlung	0,56	0,46	0,99	1,08
Steuervollzug	1,04	0,82	0,39	0,61
Vermögensteuer*	4,28	3,30	0,00	0,98
Summe	7,72	6,46	5,19	6,45
Vermögensteuerkonzept im Auftrag einiger SPD-Länder	3,53	2,72	0,00	0,81

*Bei der Vermögensteuer wurde angenommen, dass der KFA so geändert wird, dass sie in die Verbundmasse des KFA eingeht. Quelle: ver.di-Bundesvorstand, Bach/Beznoska (2012a) und (2012b), Berechnungen von Birger Scholz im Auftrag des ver.di-Bundesvorstands, eigene Berechnungen und Darstellung.

ringförmig positive Wirkungen resultieren aus der trotz der insgesamt annähernd aufkommensneutral angelegten Reform der Einkommensteuer für die NRW-Kommunen: Die Kommunen profitieren von der Abschaffung der Abgeltungsteuer und die Reintegration der Kapitaleinkommen in die Einkommensteuer, da sie mit 15% am Aufkommen der Einkommensteuer, aber nur zu 12% am Aufkommen der Abgeltungsteuer beteiligt sind. Das Land NRW hätte geringfügige Verluste bei der Einkommensteuer hinzunehmen sowie spürbare Verluste durch die Gemeindewirtschaftsteuer, da deren Ausbau über die pauschale Anrechnung zu einer Minderung des Einkommensteueraufkommens führen würde. Die fiskalischen Verluste bei den einzelnen Elementen werden jedoch durch die fiskalischen Gewinne bei den anderen Elementen überkompensiert und fallen kaum ins Gewicht.

Insgesamt sind die positiven fiskalischen Auswirkungen beträchtlich. In Summe könnte das Land NRW nach LFA und KFA mit Mehreinnahmen von gut 7,7 Mrd. Euro rechnen; die Kommunen könnten noch einmal knapp 6,5 Mrd. Euro für sich verbuchen. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass die Umsetzung des »Konzepts Steuergerechtigkeit« die Finanzprobleme des Landes NRW und seiner Kommunen im Wesentlichen lösen würde; das im Jahr 2012 noch bestehende Gesamtdefizit von knapp 3,5 Mrd. Euro ließe sich rein rechnerisch in einen Überschuss von fast 11 Mrd. Euro verwandeln. Das bedeutet selbstverständlich noch nicht, dass damit automatisch auch alle Problemkommunen saniert wären. Allerdings würden bei einem Aufkommenszuwachs in dieser Dimension das Land und die kommunale Familie in die Lage versetzt, eventuell noch notwendige Unterstützungen zu finanzieren, ohne dadurch selbst in Schwierigkeiten zu geraten.

3.4 Stärkere Verwirklichung der Konnexität bei den Sozialausgaben

Der Bund sollte seinen Verpflichtungen aus dem Konnexitätsprinzip nachkommen. Unterstellt man, dass er gemäß dem Szenario 1 von Junkernheinrich et al. (2011) seine Anteile an der Finanzierung der Sozialausgaben der Kommunen bei den Kosten der Unterkunft, der

Die Umsetzung des »Konzepts Steuergerechtigkeit« von ver.di kann zu Mehreinnahmen für das Land in Höhe von 7,7 Mrd. Euro führen. Die Kommunen können zusätzlich mit 6,5 Mrd. Euro rechnen.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf je 49% festsetzt, dann würde dies den betroffenen Kommunen in NRW grob geschätzt gegenüber dem Status quo einen zusätzlichen Betrag von 1 Mrd. Euro einbringen. Damit wäre bereits annähernd die Hälfte der vorstehend formulierten Mindestverbesserung der strukturellen Einnahmensituation und der Konsolidierungshilfen von über 2 Mrd. Euro erbracht.

Allerdings wäre dies für den Bund bundesweit grob geschätzt mit jährlichen Mehrausgaben von 6 Mrd. Euro verbunden, einer Summe, die angesichts der Konsolidierungszwänge durch die Schuldenbremse auch im Bundeshaushalt nicht ohne Weiteres aufzubringen ist. Noch schwerer fällt es den Bundesländern angesichts derselben Konsolidierungszwänge, zusätzliche Mittel aufzubringen, Denn anders als der Bund haben sie kaum die Autonomie über eigene ertragreiche Steuerquellen. Die Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit bei zentralen Politikfeldern auch über kommunale Belange hinaus (Investitionen in Bildung und Forschung, in traditionelle und ökologische Infrastruktur, Sicherung öffentlicher Dienstleistungen hoher Qualität) wird daher nicht ohne spürbare Steuererhöhungen möglich sein. Weitere Ausgabenkürzungen stoßen angesichts der insbesondere in den vergangenen 10 bis 15 Jahren schon sehr restriktiven Ausgabenpolitik an enge Grenzen. Gezielte Steuererhöhungen für Einkommens- und Vermögensstarke würden die steuerpolitischen Fehler der Vergangenheit, die in einer übertriebenen Steuersenkungspolitik zugunsten ebendieser Personengruppe bestanden, wieder korrigieren.

Der Bund muss seiner Verpflichtung zur Übernahme der durch Bundesgesetze verursachten Kosten nachkommen (Konnexitätsprinzip) und seine Beteiligung an den Sozialausgaben erhöhen. Durch eine entsprechende Steuerpolitik muss er die Einnahmelücke der öffentlichen Haushalte schließen.

4. Anforderungen an die Landespolitik: Handlungsräume der Schuldenbremse zum Wohle NRW nutzen

4.1 Landespolitische Handlungsräume unter der Schuldenbremse nicht unterschätzen und aktiv nutzen

Zweifellos bestehen auf der Ebene des Landes bedeutend geringere finanzpolitische Handlungsräume als auf der Ebene des Bundes. Aus diesem Grund ist es konsequent, dass sich die rot-grüne Landesregierung auf Bundesebene für strukturelle Einnahmenerhöhungen eingesetzt und deren Notwendigkeit immer wieder betont hat. Die zumindest teilweise Aufnahme von Elementen des ver.di-Konzepts Steuergerechtigkeit in die Bundestagswahlprogramme von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ist diesbezüglich ein sehr positives Signal, dem nach der Wahl allerdings auch Taten folgen müssten. Die bundesweite deutliche Stärkung der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte stellt auch für die Sanierung der kommunalen Haushalte in NRW die insgesamt zu bevorzugende Option dar.

Selbst wenn es dazu aber aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bund nicht kommen wird, bestehen trotz nach wie vor enger verfassungspolitischer Vorgaben für die Nettokreditaufnahme (Regelgrenze des Art. 83 der Landesverfassung, ab 2020 Schuldenbremse des Grundgesetzes mit vermutlich bereits existierender Fernwirkung) noch erhebliche Handlungsräume für die Finanzpolitik des Landes, die zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger genutzt werden können. (vgl. Truger 2012 und 2013; Eicker-Wolf/Truger 2013b: 44 ff.) Hierfür ist es allerdings von zentraler Bedeutung, dass die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht diese Handlungsräume auch erhält und die Landesregierung zur deren aktiver Nutzung bereit ist. Denn bei entsprechender Umsetzung hat das Land genügend Möglichkeiten, um erstens die Kommunen besser als bislang gegenüber den negativen Folgen von Konjunkturschwankungen abzusichern, und zweitens, um einen großvolumigen Entschuldungsfonds zur Übernahme kommunaler Kassenkredite aufzulegen. Darüber hinaus sollten alle Gestaltungsmöglichkeiten genutzt werden, die betroffenen Kommunen auch über laufende Zahlungen stärker als bisher zu unterstützen.

In der emotional aufgeladenen Debatte um die Staatsverschuldung wird eine Nutzung der trotz Schuldenbremse weiter existierenden Handlungsräume häufig als »unsauber« und als Verstoß gegen die Interessen der nachfolgenden Generationen angesehen. Wir plädieren in der vorliegenden Studie trotzdem für eine möglichst weitreichende Nutzung der von Grundgesetz und Landesverfassung eingeräumten Handlungsräume und begründen dies wie folgt:

- Es ist nicht das alleinige Ziel der Schuldenbremse, die Nettokreditaufnahme möglichst umfassend und radikal einzuschränken. Es geht nicht um ein plumpes Verbot jeglicher Nettokreditaufnahme, die ökonomisch nicht zu rechtfertigen und auch gar nicht praktikabel wäre. Vielmehr ist die verfassungsmäßige Ausgestaltung gerade darauf angelegt, auch andere Ziele – etwa eine Berücksichtigung der konjunkturellen Lage, den Schutz der Kommunen – zu verfolgen. Daher ist schon von der grundlegenden Konstruktion her nicht alles automatisch besser, was zu einer größeren Einschränkung der Nettokreditaufnahmemöglichkeiten führt, sondern es ist immer im Einzelfall zwischen verschiedenen Zielen abzuwägen. Letzteres genügt schlicht und ergreifend

Die vorhandenen Spielräume der Finanzpolitik zur Kreditfinanzierung müssen weiter genutzt werden.

dem ökonomischen Ansatz einer sorgfältigen Abwägung von Kosten und Nutzen wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

- Die Schuldenbremse des Grundgesetzes weist aus ökonomischer Sicht durch Verletzung der Goldenen Regel einen gravierenden Verstoß gegen das Prinzip der Generationengerechtigkeit auf. Da keine Kredite mehr zum Zwecke und in Höhe der (Netto-) Investitionsausgaben aufgenommen werden dürfen, ist mittel- bis langfristig – trotz eines gravierenden Investitionsstaus – mit geringeren öffentlichen Investitionen zu rechnen, was zukünftige Generationen aufgrund eines geringeren öffentlichen Kapitalstocks und damit geringeren Wachstums zu belasten droht. (vgl. Truger/Will 2012a:34 ff.) Insofern verstößt die Schuldenbremse des Grundgesetzes just gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit, der bei ihrer Einführung als zentrale Begründung eine so prominente Rolle gespielt hatte. Eine konkrete Umsetzung der Schuldenbremse sollte versuchen, diesen Fehler zu korrigieren. Auch der Sachverständigenrat, der ansonsten nicht gerade für seine laxen Haltung bezüglich der Staatsverschuldung bekannt ist, hatte in seinem Vorschlag für eine Schuldenbremse explizit die öffentlichen Nettoinvestitionen von der Schuldenbremse ausgenommen. (SVR 2007)
- Die Schuldenbremse trifft die öffentlichen Haushalte in Deutschland in einer Zeit erheblicher struktureller Unterfinanzierung, die wesentlich durch die Steuersenkungen der vergangenen 15 Jahre verursacht ist und bereits zu einer extrem sparsamen Ausgabenpolitik geführt hat. (Rietzler et al. 2013: 10 ff.) Auch der NRW-Landeshaushalt und die nordrhein-westfälischen Kommunen leiden wie erläutert nach wie vor stark unter dieser Einnahmenlücke, die mit der schwächeren Konjunkturerwicklung möglicherweise schon bald wieder stärker spürbar sein wird. Wenn die Umsetzung der Schuldenbremse nicht in eine rigorose Kürzungspolitik münden soll, dann müssen auch landesrechtlich entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die die Handlungsfähigkeit von Land und Kommunen gewährleisten.

4.2 Kommunen besser gegen Konjunkturschwankungen abschirmen

Ein zentrales Risiko für alle Konsolidierungs- und Entschuldungsvorhaben auf kommunaler Ebene stellt die Konjunkturerwicklung dar. Dies gilt für die aktuelle Stagnationsphase, aber auch generell für zukünftige Schwächephasen und Rezessionen. Aufgrund der konjunktur reagiblen kommunalen Einnahmen drohen alle Konsolidierungs- und Sanierungspläne für die öffentlichen Haushalte schnell Makulatur und eventuelle zwischenzeitliche Erfolge schnell wieder zunichtegemacht zu werden.

Die Landesregierung sollte die Kommunen daher vor den finanziellen Folgen eines Abschwungs abschirmen und sie hat im Rahmen der Schuldenbremse dazu eine naheliegende Möglichkeit: Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 5 für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden, d.h. es wird ihnen das Defizit ihrer Gemeinden zugeschlagen. Daher liegt es nahe, im Rahmen der Berechnung des konjunkturbedingten Defizits des Landeshaushalts diesem auch die konjunkturbedingten Defizite oder Überschüsse der NRW-Kommunen zuzurechnen. Dem Land würden dadurch im Abschwung zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten gewährt, so dass es den Kommunen antizyklische Konjunkturausgleichszahlungen leisten könnte. Im Aufschwung würden die Kredite der Konstruktion der Schuldenbremse entsprechend symmetrisch automatisch wieder getilgt, weil dem Land auch konjunkturbedingte Überschüsse der Kommunen zuge-

Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und 5 für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden und sollten deshalb die Kommunen abschirmen – »Schutzschirm für Kommunen«.

rechnet würden. Die genaue Ausgestaltung müsste – ebenso wie die Berechnung der Konjunkturkomponente als solche – im Detail geprüft werden; auf jeden Fall besteht die Möglichkeit, die Finanzausstattung der Kommunen erheblich weniger konjunkturanfällig als bisher auszugestalten. In dem Maße, in dem dies gelingt, besteht die Chance, die Konsolidierung der kommunalen Haushalte und ihre Entschuldung relativ unabhängig von konjunkturellen Schwankungen längerfristig planbar anzulegen.

4.3 Entschuldungsfonds auflegen

Sofern man bei einer Umsetzung der Schuldenbremse ins Landesrecht nicht die Möglichkeit der Einführung neuer außerbudgetärer Sondervermögen oder gar die Nutzung schon bestehender für die Zukunft verbietet, kann die Landespolitik trotz Schuldenbremse einen großvolumigen Entschuldungsfonds als Sondervermögen auflegen und diesen über Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanzieren. Zwar wird von verschiedener Seite davor gewarnt, dass durch den Verzicht auf ein Verbot, Sondervermögen mit eigener Kreditfinanzierungsmöglichkeit einzurichten, die Schuldenbremse und die haushaltspolitische Transparenz ausgehöhlt würden. Dies sind grundsätzlich sehr ernst zu nehmende Bedenken, doch wenn die Alternative darin besteht, entweder die kommunalen Kassenkredite weiter unkontrolliert ansteigen zu lassen oder die benötigten erheblichen Mittel durch drastische Kürzungen im Landeshaushalt aufzubringen, dann stellt die Mobilisierung eines Sondervermögens sicherlich das kleinere Übel dar. Im Rahmen des hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes ist eine ähnliche Lösung – trotz einer Schuldenbremse in der Landesverfassung – implementiert worden: Dort können kommunale Schulden in einem Volumen von bis zu 2,8 Mrd. Euro (auf NRW-Verhältnisse hochgerechnet entspräche das immerhin knapp 9 Mrd. Euro) durch die WI-Bank übernommen werden, die sich ihrerseits dafür am Kapitalmarkt refinanziert.⁷ Im laufenden Landeshaushalt erscheinen jeweils nur die auf 30 Jahre angelegten Tilgungsraten und zusätzlichen Zinshilfen an die betroffenen Kommunen in einer Höhe von zusammen weniger als maximal 4% des Fondsvolumens.

Die Landespolitik hat die Möglichkeit, einen großvolumigen Entschuldungsfonds als Sondervermögen aufzulegen und kann diesen über den Kapitalmarkt finanzieren.

Das Land NRW könnte seine Kommunen auf ähnliche Weise über einen außerbudgetären Fonds gegebenenfalls mit noch längerer Laufzeit beispielsweise von gut 40% der Kassenkredite in Höhe von etwa 10 Mrd. Euro entlasten und Zinsen und Tilgung laufend über den Landeshaushalt bedienen. Dadurch wären die Kommunen in einem großen Schritt sehr deutlich von Zinsrisiken entlastet und die zwischenzeitlich heraufbeschworene Gefährdung des Kommunalkredits würde spürbar vermindert. Gleichzeitig käme es zu einer deutlichen Entlastung bei den laufenden Zinszahlungen der Kommunen, die allerdings aufgrund der gegenwärtig noch sehr niedrigen Zinssätze für Kassenkredite voraussichtlich geringer ausfallen würde als die Zinsen, die der Entschuldungsfonds am Kapitalmarkt zu entrichten hätte. Bei beschränkten finanziellen Ressourcen des Landes steht ein Entschuldungsfonds zudem in einer Substitutionsbeziehung zu laufenden Konsolidierungshilfen des Landes. Dieser könnte gleichwohl kurzfristig zu bevorzugen sein, weil er die Exposition der Kommunen gegenüber den Kreditgebern unmittelbar verringern würde.

Alternativ zur Ausgestaltung als Sondervermögen käme auch eine landesrechtlich abgesicherte Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 aufgrund des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kon-

⁷ Zur Kritik am hessischen Schutzschirmgesetz und zur hessischen Finanzpolitik, die die hessischen Kommunen de facto gar nicht entlastet, siehe ausführlicher Eicker-Wolf/Truger (2013b). So werden die hessischen Kommunen bei der Konsolidierung ihres Haushalts letztlich nur sehr geringfügig unterstützt. Zudem hat die hessische Landesregierung die Kommunen zuvor durch Kürzung der Zuweisungen im KFA viel stärker belastet, als es sie nun durch den Schutzschirm entlastet.

trolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, in Frage. Falls einzelnen Kommunen die Zahlungsunfähigkeit drohen würde und die ernsthafte Gefahr von Ansteckungseffekten bestünde, dürfte das Kriterium der außergewöhnlichen Notsituation zweifelsohne erfüllt sein.

4.4 Handlungsräume auch für höhere laufende Unterstützung ausloten

Während die Abschirmung der Kommunen vor den Risiken der konjunkturellen Entwicklung und die Einrichtung eines Entschuldungsfonds mit einer laufenden Haushaltsbelastung, die diejenige der bislang im Stärkungspakt vorgesehenen Landeshilfen nicht übersteigt, relativ unproblematisch sind, unterliegt die – sehr wünschenswerte – Erhöhung der laufenden Unterstützungsleistungen des Landes angesichts der Schuldenbremse und des Zwangs zur schrittweisen Reduktion des strukturellen Haushaltsdefizits im Landeshaushalt weiterhin ersten Beschränkungen. Umso wichtiger ist es angesichts der Dringlichkeit des Problems, alle ökonomischen und haushaltsrechtlichen Handlungsräume für eine Erhöhung der laufenden Konsolidierungshilfen auszuloten. Dabei ist zunächst an die Hebung weiterer Effizienzreserven im Landeshaushalt zu denken, was sich angesichts des ohnehin bereits großen Konsolidierungsbedarfes bis zum Jahr 2020 und der ohnehin bereits seit Mitte der 1990er-Jahre restriktiven Ausgabenpolitik allerdings als schwierig erweisen dürfte.

Neben den vom Bund bereits im Rahmen der Umsetzung seiner Schuldenbremse genutzten Gestaltungsmöglichkeiten (Wahl eines günstigen Ausgangswertes für den Defizitabbau, Auswahl und zeitlich geschickt gewählte Umstellung des Konjunkturbereinigungsverfahrens; vgl. Truger/Will 2012b) sollte vom Land dabei über die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse auch bei höheren laufenden Konsolidierungshilfen, einer Bildung von Rücklagen, der Ausgestaltung der Zahlungen als schuldenbrensenneutrale, eventuell zinslose Darlehen an die Kommunen (= finanzielle Transaktion) nachgedacht werden. Auf diesem Weg sollte es möglich sein, zumindest einige 100 Mio. Euro pro Jahr zusätzlich für die betroffenen Kommunen zu mobilisieren.

Zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen auf Landesebene könnte zudem eine erneute Erhöhung der Grunderwerbsteuer dienen. Auf Basis einer vorsichtigen Schätzung auf aktueller Basis ließen sich so nochmals gut 300 Mio. Euro für den Landeshaushalt und gut 60 Mio. Euro für die Kommunen erzielen.

Es sollte über die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse auch bei höheren laufenden Konsolidierungshilfen, einer Bildung von Rücklagen, der Ausgestaltung der Zahlungen als schuldenbrensenneutrale, eventuell zinslose Darlehen an die Kommunen nachgedacht werden.

5. Fazit

Nach einer deutlichen Verbesserung der finanzpolitischen Ausgangslage und der Perspektiven der nordrhein-westfälischen Kommunen von 2010 bis Anfang 2012 aufgrund der günstigen Konjunktur und positiver landes- und bundespolitischer Entwicklungen ist seit einem Jahr eher eine Stagnation bei der Lösung der Finanzprobleme der nordrhein-westfälischen Kommunen zu verzeichnen. Die zuvor schon ungelösten Probleme und Risiken bestehen daher fort: Zum einen können die finanziellen Verbesserungen im Falle eines kräftigen Konjunkturabschwungs schnell wieder verloren gehen. Zum anderen bleibt das Problem des ständigen starken Anstiegs der kommunalen Liquiditätskredite weiterhin ungelöst, weil der von der Landesregierung aufgelegte »Stärkungspakt Stadtfinanzen« und die strukturellen Einnahmenverbesserungen aufgrund bundes- und landespolitischer Maßnahmen bei Weitem zu gering dimensioniert sind. Die bis jetzt von der Landesregierung auf den Weg gebrachten Maßnahmen können die finanziellen Probleme der Kommunen lediglich lindern. Mit der bestehenden Konsolidierungslücke sind sehr viele Kommunen überfordert und sie haben keine realistische Perspektive, ihre Situation zu verbessern.

Eine realistische Perspektive würde erst eröffnet, wenn die Summe aus Einnahmeverbesserungen und Konsolidierungshilfen um mindestens 2 Milliarden Euro jährlich erhöht würde.

Die Einschätzung aus dem Kommunalfinanzbericht vom Frühjahr 2012, dass eine realistische Perspektive erst eröffnet würde, wenn die Summe aus strukturellen Einnahmenverbesserungen und Konsolidierungshilfen insbesondere vonseiten des Bundes und des Landes gegenüber dem Status quo um mindestens 2 Mrd. Euro jährlich erhöht würde, muss aufrechterhalten werden. Eine solche Erhöhung wäre auch angesichts der bundes- und landespolitischen Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit (mangelnde Konnexität bei den Sozialausgaben, massive Steuersenkungen, Eingriffe in den KFA) angebracht, die wesentlich für die kommunale Finanzmisere und den Anstieg der Kassenkredite in NRW verantwortlich sind.

Um Mittel in dieser Höhe aufzubringen, sind vor allem bundespolitische Maßnahmen erforderlich. Hierzu zählen eine höhere Kostenübernahme bei den Sozialleistungen und spürbare Steuererhöhungen zur Sicherung der kommunalen und generell der staatlichen Handlungsfähigkeit. Eine Verwirklichung des vom ver.di-Bundesvorstand entwickelten »Konzepts Steuergerechtigkeit«, bei dem erhebliche Steuermehreinnahmen bei wohlhabenden Haushalten und Unternehmen realisiert würden, würde die Gebietskörperschaften insgesamt erheblich entlasten und könnte die Finanzprobleme des Landes NRW und seiner Kommunen im Wesentlichen lösen. Die Bundestagswahlprogramme von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke gehen bei allen Unterschieden im Detail konzeptionell in dieselbe Richtung.

Das Land NRW verfügt über geringere Handlungsräume, daher muss es bundespolitisch weiter auf eine entsprechende Politik drängen. Dem Land kommt aber die Rolle zu, mittels einer entsprechenden landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse die Handlungsräume zu schaffen bzw. zu erhalten, um erstens die Kommunen besser als bislang gegenüber den negativen Folgen von Konjunkturschwankungen abzuschirmen und um zweitens einen großvolumigen Entschuldungsfonds zur Übernahme kommunaler Liquiditätskredite aufzulegen. Darüber hinaus sollten alle Gestaltungsmöglichkeiten sowie eine erneute Anhebung der Grunderwerbsteuer genutzt werden, um die betroffenen Kommunen auch über laufende Zahlungen stärker als bislang zu unterstützen.

Eine Umsetzung des vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln im Auftrag des NRW-Ministeriums für Inneres und Kommunales entwickelten Reformvorschlages für den KFA sollte ohne genaue Analyse der Umverteilungswirkungen zwischen den Kommunen gerade im Hinblick auf die Ziele des Stärkungspaktes und die Zielkonflikte nicht erfolgen. Die beiden zentralen Änderungen, die empfohlen werden – eine niedrigere

Gewichtung des Soziallastenansatzes und eine Absenkung der fiktiven Gewerbesteuerhebesätze bei der Finanzkraftermittlung – dürften tendenziell gerade finanzschwache Kommunen spürbar belasten. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn eine Reform des KFA implementiert würde, die unmittelbar den Zielen des Stärkungspaktes als zentralem kommunalpolitischem Anliegen der Landesregierung zuwiderliefe.

Literatur

Bach, Stefan/Benoska, Martin (2012b): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, Berlin.

Bach, Stefan/Benoska, Martin (2012b): Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer

Ausweichreaktionen, in: DIW Wochenbericht 42/2012, S. 12-17

Broer, Michael (2011): Steuersystematische Überlegungen und empirische Wirkungsanalysen zur aktuellen Gewerbesteuerreformdiskussion, in: Hansmann, Marc (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin, S. 154-172.

Büttner, T./Holm-Hadulla, F./Parsche, R./Starbatty, C. (2008): Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Deutsche Bundesbank (2000): Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 45-60.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2012): Kommunalfinanzbericht 2012. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013a): Staatliche Handlungsfähigkeit und Zukunftsinvestitionen unter der Schuldenbremse. Die deutsche Steuer- und Finanzpolitik am Scheideweg, in: Kai Eicker-Wolf/Gunter Quaißer/Ulrich Thöne (Hg.), Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit, Marburg 2013, S. 101-135.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013b): Steuersenkungen und Schuldenbremse: Die hessischen Landes- und Kommunalfinanzen in der Klemme, in: Eicker-Wolf, K./Körzell, S. (Hrsg.): Hessen vorne? Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Darmstadt, S. 15-58.

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Hauser, Richard (2010): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 4/2009.

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009): Die Verteilung der Vermögen in Deutschland, Berlin.

Goerl, C./Rauch, A./Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen – Gutachten im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Herzog-Stein, A./Hohlfeld, P./Horn, G./Lindner, F./Rannenber, A./Rietzler, K./Stephan, S./Tober, S. (2013): Deutschland stagniert: Prognose-Update: Deutsche Konjunktur zur Jahresmitte, IMK Report Nr. 84, Juli, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Junkernheinrich, Martin/Lenk, Thomas/Boettcher, Florian/Hesse, Mario/Holler, Benjamin/Micosatt, Gerhard (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop.

Rietzler, K./Teichmann, D./Truger, A. (2012): IMK-Steuerschätzung 2012-2016: Kein Platz für Steuergeschenke, IMK Report Nr. 76, Oktober, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Rietzler, K./Teichmann, D./Truger, A. (2013): IMK-Steuerschätzung 2013-2017: Steuerpolitik am Scheideweg, IMK Report Nr. 81, April, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Ronnecker, Stefan (2011): Die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen im Kontext der Gemeindefinanzreform, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunal финанzen in der Krise, Berlin, S. 173-193.

Simmler, Martin/Walch, Florian (2011): Gemeindefinanzreform gescheitert: Warum sich die Kommunen querlegen, in: DIW-Wochenbericht 43/2011, S. 3-11.

SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt

Truger, Achim (2012): Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht: Vom Grundgesetz gewährte Spielräume konstruktiv nutzen, Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung für die Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum »Gesetz zur Änderung der Verfassung«, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068 Neudruck, am 15.12.2011, IMK Policy Brief 1/2012, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

Truger, Achim (2013): Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse: Spielräume von Grundgesetz und Landesverfassung zum Wohle Hessens nutzen. Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Berlin.

Truger, A./Will, H. (2012a): Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen: Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken, IMK Study 24, Januar 2012, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

Truger, A./Will, H. (2012b): Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen: Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken, IMK Study 24, Januar 2012, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2007): Erbschaftsteuer reformieren! Bringt sechs Milliarden für unsere Zukunft, Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Berlin.

ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2009): Konzept Steuergerechtigkeit. Gerechte Steuern für mehr Zukunftsvorsorge, Berlin.

ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2012): Vermögensabgabe und Vermögensteuer. Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Berlin.

Vesper, Dieter (2004): Was von der Gemeindefinanzreform übrig blieb, in: INTERVENTION, Nr. 2, H. 1, S. 41-51.

Mitglied werden! Weil es sich lohnt.

Werden Sie Mitglied in einer starken Gewerkschaft mit über zwei Millionen Mitgliedern. Reden Sie mit, entscheiden Sie mit. Auf betrieblicher Ebene – aber auch darüber hinaus.

Mischen Sie sich ein, etwa wenn es gegen den Kahlschlag in den Kommunen geht. Mitglied werden geht ganz einfach online: <https://mitgliedwerden.verdi.de/>

Gute Gründe für eine Mitgliedschaft finden Sie unter <http://darum.verdi.de>



